清代耗羡归公起始考

董建中

耗羡归公是清代财政经济史乃至清史的一件大事。论者多谓其始于山西，对旧有之雍正二年及五年等说法，学者已有辩正，指明山西于雍正元年已行耗羡归公。

山西究竟于雍正元年何时实施耗羡归公，因当时山西巡抚诺岷奏请原折未见于已公布之汉文奏折而众说不一。山西布政使高成龄在奏折中提到：

"谨奏为奏明雍正元年耗羡银两事，伏查晋省州县征收钱粮火耗，每正项一两竟加三四钱。雍正元年五月十二日抚臣诺岷到任后，仰体皇上轸念民瘼至意，酌议裁减，只以加二为率，通省耗银约计五十万两。经抚臣奏明，除应给各官养廉并通省公费等项需银三十万两，扣存二十万两弥补无著亏空，统俟收齐耗银之日，将收除实在数目造册奏闻等因，遵照在案……"。[①]

有学者据此谓：诺岷到任后"不久"或"即刻"实施耗羡归公；[②]有学者更"断定：诺岷提出山西实行耗羡归公和养廉银制度的奏议的时间是雍正元年五六月间"；[③]也有学者认为诺岷提 耗羡设养廉是在元年而具折上奏是在二年。[④]

山西巡抚石麟为我们揭开了部分谜底，他在雍正五年十月二十日奏折中说：

"所有晋省耗羡一项，雍正元年十一月间前抚臣诺岷奏明提贮司库酌量分别支用，原属以公济公也。臣查原奏折内开有每年修理城垣衙署并修筑汾河堤岸、义学束修、杀虎口马匹料草并倒毙马匹、各衙门心红纸张、当办工食、布政司搬银工价、提塘报资等项共需银六万四千余两……"[⑤]

雍正帝于鄂尔泰奏折的一段朱批也印证了石麟的说法：

"山西通省亏空，诸务废弛，今诺敏(即诺岷——笔者注)到任方半年料理清楚，钱粮分厘皆有著落，实可谓称天下抚臣中之第一者也……"[⑥]

综上可以断言，诺岷具奏实施耗羡归公的时间是在雍正元年十一月。

从现存材料看，仅雍正元年就有湖广、河南、山东等省份奏报实施耗羡归公。湖广总督杨宗仁于雍正元年五月十五日最早上奏：

"臣今通长核算，但令州县于所得加一耗羡内节省二分解交藩库以充豫塘报资甲兵养赡并钦差过往必不可省之公费，此外丝毫不许派捐。"

这一做法得到雍正帝的极大赞赏："有的什么说，全是，全当勉之。"[⑦]

从后来者的奏折中可以看得杨宗仁耗羡归公的措施："臣查得湖南各官养廉，先于雍正元年经前督臣杨宗仁将通省起运地丁钱粮，每额银一两收耗银一钱，内二分解司库留充本省公用，其余七分给司道府州县养廉在案。"[⑧]

仅仅以具折时间为据，我们可以得出耗羡归公湖广早于山西。

探讨实施耗羡归公的进程问题上，学者们有一共识，即认为最早提出耗羡归公建议的是川陕总督年羹尧和陕西巡抚噶什图，时间是在康熙六十一年，但遭到了康熙帝的斥责而未果。然而这是历史的表象。

康熙六十年八月初一日川陕总督年羹尧奏报陕西亏空情由，奏明西安、延安、凤翔、汉中四府与兴安一州"亏空正项银九十余万两，而原任布政使萨穆哈亏空司库钱粮不在数内。"在分析造成亏空情弊之后，年羹尧于奏折末议及赔补之法：

"愚以为当择其亏空数少或居官谨饬或才能可用不得已而亏空者，姑且从宽限于一二年内将其本任应得耗羡委道府监收补项，仍不许加耗累民。若居官败检、不惜民瘼、亏空最多、任意侵蚀者，立行题参，严加追比。"康熙帝批曰："妥。"[⑨]

仅一个"妥"字就意味着康熙帝同意并授权年羹尧行事。康熙六十年年羹尧奏请火耗归公因之具有划时代意义。

至此，对耗羡归公起始时间的探讨须对耗羡归公有一界定，从雍正以后实施耗羡归公的实际情况来看，其应包括三个密不可分的方面：一是定耗羡分数，即耗羡率，通省有一定的标准；[⑩]二是州县按规定将耗羡全部或部分解送藩库；[⑪]三是通省统一支用耗银，设养廉、议公费、补亏空等。然而耗羡归公本无定法，如关于固定耗羡分数，雍正帝于耗羡归公初始就持异议：

"尔等奏称各属火耗请将分数酌定，朕思一省之内，州县有大小，钱粮有多寡，地广粮多之州县，少加火耗以足养廉，若行之地小粮少之州县，则不能矣。惟火耗不定分数，倘地方遇差多事繁之时，则酌 计可以济用，或是年差小事简，则耗羡即可量减矣。又或遇不肖有司一时加增，而遇清廉自好者自可减除矣。若酌定分数则将来竟为成额，必致有增无减。此火耗分数不可以酌定也。"[⑫]

笔者以为，耗羡归公之成立须具备两个条件：一，

耗羡归公之用；二，具有合法性。徒具第一点之形式的事例颇多，例如：

康熙四十五年七月，御史袁桥列款弹奏山西巡抚噶礼“纵庇贪婪”，其中第一款即是：“通省钱粮，每两索火耗银二钱，除分补大同、临汾、洪洞、襄陵、翼城、临晋、闻喜、峄县、长治、介休诸处亏空外，入己银共四十余万两。”⑬

再以年羹尧为例，年曾自辩加耗一事：“至火耗一项，因四川地广粮轻，额赋无多，自康熙五十八年用兵事繁，费无所出，钱粮每两加三火耗以济公用，西藏平定，旋复仍旧是实。”⑪

尽管以上噶礼、年羹尧的耗羡事宜有“归公之用”，但它们依然是陋规。而康熙六十年八月初一日年羹尧所奏不同于以前种种“耗羡归公”，其因得到最高统治者的首肯从而具有“合法性”。清代耗羡归公实肇始于此。更准确的说法应为“清代耗羡归公的实施至迟也在康熙六十年”。

时至康熙六十一年九月，年羹尧与陕西巡抚噶什图上奏认为陕西亏空甚多，若止于参革官员名下追补究竟不能速完，查秦省州县火耗每两有加二三钱者，有加四五钱者，拟量留本官用度外，其余俱捐补全省亏空，如此则亏空可完。可以看出此建议乃前述年羹尧补亏空方案的继续与扩大。康熙帝对之奏请多次严加申斥：“今陕西参出亏空太多不得已而为此举。彼虽密奏，朕若批发，竟视为奏准之事。加派之名，朕岂受乎？”“民间火耗只可议减，岂可加增？朕在位六十一年，从未加征民间火耗，今安可照伊等所题加征乎？”煌煌诏旨见于《实录》、《东华录》、《石渠余记》等又广为载传，影响甚巨。⑮

皇帝一言九鼎，但终究未能息事宁人。年羹尧等敢冒“天下”之大不韪，对圣命阳奉阴违，在秦省力行耗羡归公。依据后来川陕总督岳锺琪的奏折，我们可了解其具体内容：

“查前督臣年羹尧主张令州县每两明加火耗二钱，将四分解布政司，于此内督抚各分银一万两并给督抚衙门笔帖式养廉及各项公费，其余皆布政使收用。有二分解府为臬司驿道府厅等养廉之需，有以一钱四分解司分给各州县养廉与抵补无着亏空……”

岳锺琪陈明因藩司新任而未得到通省的耗羡归公情况，但他掌握了西安一府的具体数字：

“该府所属各州县实征起解银一百一十一万五千六百三十六两零，加二算该火耗银二十二万三千一百二十七两有零，除各衙门养廉去银六万六千七百七十二两零，又除留给各州县养廉公费银二万八千七百一十一两零，除用通共净剩银一十二万七千六百四十三两零，就此一府而论，自康熙六十一年起至雍正三年二月止计三年半算，共该收过火耗银四十四万六千七百两零，除访闻填补亏空去银三十一万一百七十三两，尚余银一十三万六千余两并无着落。”⑯

不难看出奏折中笔笔款项业已包涵了以后耗羡归公的最主要内容：固定耗羡分数和议定官员养廉。

关于年羹尧耗羡归公的时间，岳锺琪明确指出西安府耗羡归公始自康熙六十一年，并说在陕西“此法已行三年”。但细算，“康熙六十一年起至雍正三年二月”时间跨度并没有奏折中所说的“三年半”。故其始于六十年应该不误。

另据西安布政使程仁圻在向乾隆帝具奏回顾陕省耗羡归公时的陈述：

“窃查陕西地丁钱粮于康熙六十年内前督臣年羹尧未奉明旨擅增火耗，每正额银一两加增耗银二钱，内六分为督抚司道厅养廉，一钱四分为各官补苴亏空并州县养廉。雍正四年前督臣岳锺琪 、前抚臣图理琛折奏请将加二之耗羡内除一钱五分作各官养廉及一切公用，其余五分计每年收银七万九千余两采买社仓粟谷，俟三年之后各社仓积贮丰盈再行减免。”⑰这里也注明陕西耗羡归公是在康熙六十年。

程仁圻谓年羹尧“擅增火耗”可能是其不明历史真相，但说“未奉明旨”却是事实。诺岷之前各省耗羡归公或系擅自主张或系君臣间默契通过密奏得到朱批应允而“私行”，至诺岷耗羡归公才过“明路”，即经由具本题奏——内阁票拟，或具折奏闻——敕交部议（包括交议政处）的运行程序。⑱雍正帝在总结耗羡归公时说：

“雍正二年间，山西巡抚诺岷请以通省耗羡提解存公，将阖省公事之费及上司下属养廉之需咸取于此，上不误公，下不累民，无偏多偏少之弊，无苛索横增之扰，实通权达变之善策，朕是以降旨允行。此提火耗之由来也。”⑲

结合前述及《满洲名臣传 · 诺岷列传》记载可推知，雍正帝接雍正元年十一月的诺岷奏折后，令其具题。雍正二年三月后，诺岷题奏。六月初八日，山西布政使高成龄“近阅邸报见内阁交出请提禁火耗之条奏，臣不能无议”，⑳遂上奏陈明利害。请求将山西之举推广各直省。十四日雍正帝对此有上谕：

“此事著总理事务王大臣九卿詹士科道平心静气秉公持正会议，少有一毫挟私尚气、阴挠 不公者，国法具在，断不宽宥，各出己见，明白速议具奏，如不能画一，不妨两议三议皆可。”㉑

但耗羡归公之议仍然遭到廷臣的消极抵制，七月十六日，雍正帝发布长篇谕旨，决意在全国推行耗羡归公。史称：“山西布政使高成龄复请山西之例通行直省，上以剔除积弊必更定法，耗羡必宜归公，养廉须有定额，诏总理王大臣九卿集议，会各省皆以次奏请，议遂定。是举也，上独申睿断，因时制宜，创行万世良法，以诺岷首发其议，谕奖其通权达变，于国计民生均有裨益。”㉒

应该说自诺岷、高成龄始，耗羡归公才真正“公开化”。

最后应当指出的是，在耗羡归公起始问题上，日本

有学者过于夸大雍正帝的作用，甚至认为是雍正帝授意而为，这值得商榷。[23]仅就诺岷而言，其举乃在前人基础之上前进一步而已："晋省于康熙六十一年间原任抚臣德音任内即有提举耗羡以为公用之举，至前抚臣诺岷到任之后始酌定分数，分晰款项，具折奏明并按年造册查销。"[24]

实际情况是，由于财政体制上的原因如官员低薪、地方经费短绌等，致使重耗长期存在，加之康熙帝的宽纵，耗羡作为官员的陋规收入近乎一种公开状态。而耗羡之所以能够实现归公，其契机就在于康熙中后期亏空日益严重。据李绂奏：自康熙十八年至五十三年直省止亏空银八百余万两，米谷一百五十万石；自五十四年至六十一年二月，直省乃亏空银九百一十三万两，米谷二百四十二万余石。[25]康熙帝于晚年就试图解决这一问题，康熙五十八年正月二十九日，因两广总督杨琳以本人应得银补完历年积欠钱粮，康熙帝命各省督抚将现在亏空数目查明系何项亏空，作何补完具题，然后再行定议。

康熙五十八年四月十四日，山东巡抚李树德回奏了山东的亏空情况，对弥补亏空提出一己之见：

"奴才熟筹完结之法，莫若以通省州县征收地丁之耗羡酬补亏空、流抵二项，庶几众擎易举，积欠可清。查东省丁地钱粮，除卫所为数无多不议外，其六府所属一百四州县共征收丁地银三百三十二万六千两有零，州县征收钱粮向有耗羡，分别缙绅民户多寡不等，每两约计一钱三分，相沿年久，在州县官则以此为养廉，在士民亦相安而输往。奴才愚陋之见，令州县各官于所得加一钱三分耗羡内捐出一分三厘解司存贮。每年约有银四万三千余两，即以此弥补各案之亏空与历年之流抵，不过三年半悉皆完结而全无亏空矣。"李树德在陈述了防惩亏空之法后，道："奴才止就东省而言，至于别省亏空钱谷有多寡之不同，而钱粮耗羡亦有轻重之各异，不敢悬度概论。"因此"未敢具本"。康熙帝对此折朱批："具题。"[26]

据《清实录》康熙五十九年七月庚午（初五日）条所载，户部汇总各省督抚覆奏，只是严定各级官员赔补、惩处则例而已，没有涉及别项弥补方法。李树德耗羡归公之请概被视为"与钱粮无益者"而"无庸议"。[27]此次可谓耗羡归公与"合法化"失之交臂。

但此后不久，年羹尧、杨宗仁、诺岷等人"殊途同归"，在各省经济财政面临亏空等困境之下，实施了有效的补救措施。耗羡归公经雍正帝的大力推行而遍及全国并逐步制度化，其间雍正帝的作用，史家早已盖棺定论。

---

①《雍正朝汉文朱批奏折汇编》（江苏古籍出版社 1989—1991年出版）第4册，雍正三年二月初八日山西布政使高成龄折（凡正文中已有具折人及日期者注释不再注明）。

②如庄吉发《清世宗与养廉制度之确立》，载于《大陆杂志》60卷第3期；薛瑞录《清代养廉银制度简论》，载于《清史论丛》第5辑；萧国亮《雍正帝与耗羡归公的财政改革》，载于《社会科学辑刊》1985年第3期；冯元魁《论清朝养廉银制度》，载于《复旦学报》（社会科学版）1991年第2期。

③薛瑞录《清代养廉银度实施时间考》，载于《清史研究通讯》1982年第2期。

④见《清代全史》第5卷，383—384页，辽宁人民出版社 1991年版。

⑤《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第10册。应特别指出，尽管笔者辨明诺岷上奏的具体时间是在十一月，但就耗羡归公而言，山西征收耗羡则是从整个元年算起的，高成龄三年二月初八日折已明白无误证明了此点，这与其他学者无异议。

⑥同上书第2册，雍正元年十一月二十六日江苏布政使鄂尔泰折。

⑦同上书第1册。《雍正朱批谕旨》（第1册131页，台湾文海出版社印行，1965年版）将杨折改为："但令州县于所得加一耗羡内节省二分解交藩司以充一切公事之费之外丝毫不许派捐。"朱批改为："所言全是，一无疵瑕，勉之。"冯尔康《雍正传》将杨宗仁之奏列于诺岷之前，引朱批谕旨材料称之为部分耗羡归公，视诺岷为全面耗羡归公。见该书148页，人民出版社1985年版。

⑧《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第33册，第641件，湖广总督迈柱等折（无日期）。

⑨《康熙朝汉文朱批奏折汇编》（档案出版社 1984—1985年出版）第8册。

⑩各省耗羡分数参见嘉庆《大清会典事例》卷139，《户部·田赋·随征耗羡》；当然这是以后逐渐固定的数字。

⑪例如："提解之法不一，有尽数全解仍分给养廉者……又有每两提解一钱七分，存三分为本官养廉者……"见《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第31册第660件，大学士朱轼折（无日期）。

⑫《清世宗实录》卷22，雍正二年七月丁未。

⑬《清史列传》卷12，噶礼传。

⑭《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册，雍正三年八月初三日杭州将军年羹尧折。

⑮《清圣祖实录》卷299，康熙六十一年九戊月子、甲午，十月甲寅；参见蒋良骐《东华录》卷24，王庆云《石渠余记》卷3《纪耗羡归公》。连雍正帝本人也认为年羹尧耗羡归公："加耗补赔原非奉旨公行之事，乃地方权宜之举。"见注释⑯之朱批。年羹尧、噶什图此次上奏历来被学者认为是最早耗羡归公之请。

⑯《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第5册，雍正三年五月二十五日川陕总督岳锺琪折；陈东林引用过此折的部分内容，只是从养廉银制度的确立角度予以否定，有关耗羡归公起始，其持雍正元年说，见《试论雍正"提耗羡、设养廉"的财政改革》，载于《史学集刊》1984年第4期。

⑰《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第30册，雍正十三年十二月初一日西安布政使程仁圻折。

⑱有关"明路"可参考郭成康《雍正密谕浅析——兼及军机处设立的时间》，载于《清史研究》1998年第1期。

⑲《清世宗实录》卷68，雍正六年四月壬寅。

⑳《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第3册。

㉑《清世宗实录》卷21，雍正二年六月乙酉。

㉒《满洲名臣传》卷30，诺岷列传。

㉓参见稻叶君山《清朝全史》第46章《盛运期之财政》："雍正

（下转第113页）

能将绅衿猖獗欠粮之风，镇压下去。这当就是清廷发动奏销案原委和形成发动奏销案文件的原因。

清廷发动奏销案，对全国逋欠钱粮的绅衿地主，只是震慑一时的举动，意即他们以后要放规矩些，不得再有过线行为。所以发动奏销案文件下达不久，《研堂见闻杂录》就说："奏销案提解诸人，于康熙元年五月，特奉旨，无论已到京未到京，皆解放还乡。"有的记载对欠粮绅衿还说："旋闻奉有免解来京指挥。"[47]因为事实上，绅衿地主在地租再分配问题上，与清廷的矛盾与抗争是不会停止和消失的，不过是时弛时张罢了。但像奏销案这样的案子，统治者也不可能再在全国重演第二次，因为不能区别对待，就不是政策！

---

①孟森：《明清史论著集刊》(下)。

②顺治朝户部史书，中国第一历史档案馆藏。以下简称一史馆。

③④⑤⑨⑩⑫⑬《大清会典》卷 24，《赋役一》，《奏报》。

⑥⑱董含：《三冈识略》。

⑦邵长蘅：《青门簏稿尺牍》，《与杨静山表兄》。

⑧《皇朝经世文编》卷 30，《户政》。

⑪《皇朝文献通考》卷 1，《田赋考》。

⑭顺治十八年七月十三日凤阳巡抚林起龙题本。一史馆藏。

⑮蒋良骐：《东华录》。

⑯顺治朝内阁户科揭帖，一史馆藏。

⑰顺治五年四月山东巡抚张儒秀揭帖(纠参类)，一史馆藏。

⑱顺治九年十二月十二日浙江巡按杜果题本，一史馆藏。

⑲顺治十一年九月二十日浙江巡抚秦世祯题报嘉善县典吏需索筛搧漕粮常例宦图不取揭帖，一史馆藏。

⑳顺治二年巡按御史赵宏文：《请均赋役以收民心疏》。见《皇朝经世文编》卷 29，《户政》。

㉑顺治三年十二月淮扬总督王文奎揭帖，一史馆藏。

㉒㉓顺治十二年十一月初七日户部尚书交罗郎丘题本，一史馆藏。

㉔一史馆藏。

㉕顺治十三年正月二十一日户部尚书交罗郎丘题本(前残)，一史馆藏。

㉖顺治十三年六月二十六日户部尚书车克等题本，一史馆藏。

㉗顺治十一年四月十八日吏科副理事官彭长庚题本，一史馆藏。

㉘《大清会典》卷 25，《赋役》，《考成》。

㉙㉚㉜《大清会典》卷 24《赋役》《奏报》。

㉛顺治十四年十月初五日湖广巡抚张长庚揭帖，一史馆藏。

㉝陆陇其：《三鱼堂文集》卷六，《答曹微之进士》，《答表叔李慧生》。

㉞㊱顺治十三年六月二十六日户部尚书车克等题本，一史馆藏。

㉟㊲《清世祖实录》(一)。

㊳见该书卷 16，《徭役》。

㊴顺治十六年十月江宁巡按卫贞元揭帖，一史馆藏。

㊵㊶顺治十七年四月偏远巡抚袁廓宇揭帖，一史馆藏。

㊷㊸顺治十八年七月十三日凤阳巡抚林起龙题本，一史馆藏。

㊹㊺㊻㊼《哭庙纪略》。

(作者赵践：中国人民大学档案学院副教授；邮编：100872)

(上接第 105 页)

二年中，有山西布政使高成龄发耗羡归公之议，似非出于本人之意，殆为帝之授意无疑。但焘译本 126 页，台湾中华书局印行 1975 年版；香坂昌纪认为："耗羡提解、关税羸余银的成立等主要财政改革，与雍正帝初期的政治不无关系，倒不如说与雍正帝对立的兄弟诸王经济基础被瓦解过程上演出极为有效的手段……"见《清代帝权确立之一个过程——有关雍正帝时期之权力斗争与财政改革》，载于孙文良主编《清兵入关与中国社会—中国第七届全国暨国际清史学术讨论会论文集》，见 235 页，辽宁人民出版社 1996 年版。

㉔《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 12 册，雍正六年三月二十二日山西巡抚石麟折。

㉕同上书第 31 册，第 861 件，兵部右侍郎李绂折(无日期)。

㉖《康熙朝汉文朱批奏折汇编》第 8 册。

㉗《清圣祖实录》卷 288。

(作者董建中：中国人民大学清史研究所博士生；邮编：100872)